FRAZ.
10097
Case
FRC
17273

RAPPORT

Sur les dispositions qui doivent compléter l'organisation des corps administratifs,

FAIT

AU NOM DU COMITÉ DE CONSTITUTION,

Par M. DÉMEUNIER.

IMPRIMÉ PAR ORDRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

A PARIS,
DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
1791.

THE NEWBERRY LIBRARY

RAPPORT

Sur les dispositions qui doivent compléter l'organisation des corps administratifs,

FAIT

AU NOM DU COMITÉ DE CONSTITUTION,

Par M. Démeunier.

Imprimé par ordre de l'Assemblée nationale.

Messieurs,

Le décret du 22 décembre 1789, & les dispositions particulières que vous avez eu occasion d'y ajouter, ne contiennent pas, à beaucoup près, toute l'organisation des corps administratifs. Dans un ordre de choses si nouveau, d'une part, il falloit attendre les lumières

de l'expérience, & de l'autre, laiſſer mûrir l'opinion publique. Sur ces entrefaites, les circonſtances ont donné lieu à des écarts ; des prétentions ſe ſont élevées ; au défaut de la loi qui n'avoit pas encore parlé, on a méconnu les principes. Il s'agit donc de diſſiper des erreurs, de réparer des fautes, & en achevant un ouvrage incomplet, de remettre toutes les choſes à leur vraie place.

Ce travail eſt d'autant plus inſtant, que lors de la grande opération de la diviſion du royaume, les diſtricts ſe ſont trop multipliés, au moins pour l'avenir. Vous avez déja pris, Meſſieurs, le véritable moyen d'en diminuer le nombre. Les frais d'adminiſtration & de juſtice, ſe trouvant à la charge de chacun d'eux, l'intérêt ramènera à la juſte meſure du beſoin, & la réduction s'opérera ſans convulſion & même ſans murmures. Leur multiplicité offre des avantages momentanés, qui paroîtront bien ſenſibles, ſi l'on conſidère ce que les adminiſtrations inférieures ont à faire, touchant l'aliénation des domaines nationaux & la contribution patriotique, le rachat des droits féodaux & des dîmes inféodées, la ſuppreſſion des chapitres & des couvens, la circonſcription des paroiſſes, l'établiſſement de la conſtitution civile du clergé, & d'un nouveau mode de contributions publiques, la direction enfin de tant d'autres objets qui ne les occuperont pas habituellement. Mais il y a du danger à laiſſer plus long-tems indéciſe l'autorité qui réprimera leurs écarts. Cette

meſure n'eſt pas ſeulement recommandée par les intérêts du tréſor public ; elle l'eſt auſſi, par les intérêts de l'ordre général, ſans lequel la liberté s'évanouiroit. Après avoir déterminé, avec préciſion, les rapports des adminiſtrations inférieures à l'égard des adminiſtrations ſupérieures, il faut déterminer les rapports de celles-ci, à l'égard du chef ſuprême de l'adminiſtration générale. Il faut tracer le cercle de l'action des départemens & du pouvoir exécutif, & dire comment on parviendra à les y retenir. Il eſt tems de régler en détail le mouvement de chacune des parties de l'adminiſtration, & d'établir le régulateur qui doit le maintenir.

Les articles qui ſuivent ce rapport ne pourront être claſſés qu'à la fin de vos travaux, lorſqu'on recueillera vos décrets ſur l'organiſation des corps adminiſtratifs. Toutefois, ils ſe trouvent rangés dans l'ordre qu'indiquoit la liaiſon des idées. Nous préſentons d'abord les diſpoſitions communes aux adminiſtrations de diſtrict & de département, enſuite les diſpoſitions qui regardent les adminiſtrations de diſtrict; celles qui ſont particulières aux adminiſtrations de département viennent après, & nous finiſſons par indiquer les moyens de contenir les corps adminiſtratifs dans les bornes de leurs pouvoirs.

Parmi ces diſpoſitions, il en eſt de ſecondaires, ſur leſquelles on tombera aiſément d'accord ; il en eſt de plus importantes, dont je développerai les motifs. On peut réduire celles-ci à trois points principaux : 1°. La manière de juger les

conteſtations, tant ſur la forme & la régularité des aſſemblées & des élections, que ſur les conditions d'éligibilité. 2°. La détermination des pouvoirs qui contiendront les municipalités & les adminiſtrations de diſtrict. 3°. La détermination des pouvoirs qui doivent contenir les adminiſtrations de département.

De quelle manière doit-on faire juger les conteſtations, tant ſur la forme & la régularité des aſſemblées & des élections que ſur les conditions d'éligibilité ?

De quelle manière doit-on faire juger les conteſtations relatives aux élections? des décrets particuliers, & l'inſtruction du mois d'août 1790 les ont renvoyées aux adminiſtrations de département; mais parmi ces diſpoſitions, les unes ſont proviſoires, & les autres incomplètes, & nous avons beſoin d'une règle définitive qui embraſſe tous les objets & tous les cas. Le jugement des conteſtations relatives aux aſſemblées, & aux élections, ne peut jamais appartenir aux tribunaux, car on les feroit ſortir de la ligne judiciaire. Il ne peut appartenir non plus au pouvoir exécutif, car la liberté publique ſeroit en danger. Il réſte donc à examiner s'il convient de l'attribuer au corps légiſlatif, ſi on pourroit former une eſpèce de cour particulière, ou ſi enfin les adminiſtrations de département n'offrent pas le meilleur moyen d'aſſurer ce ſervice. Il eſt clair que toutes ces diſcuſſions abſorberoient le tems de la légiſlature. Le comité ayant eu de nombreuſes occaſions de voir comment les parties intéreſſées parviennent à embrouiller des queſtions dont la ſolution eſt aiſée dans les lieux où la conteſtation a pris naiſſance; avec quelle adreſſe on cherche à éluder la loi, en tai-

ſant des faits déciſifs, ne craint pas d'aſſurer qu'on tromperoit le corps légiſlatif, & qu'il prononceroit fort mal ſur ces ſortes d'affaires. Une cour particulière auroit les mêmes inconvéniens ; elle en auroit d'autres encore, & il y a lieu de penſer que ce dernier ſyſtême rencontrera peu de partiſans. De pareilles conteſtations ne pouvant être bien jugées que ſur les lieux, ce pouvoir doit être délégué aux adminiſtrations de département. Vous leur avez attribué proviſoirement la connoiſſance des conteſtations relatives à la forme des élections, & aux conditions d'éligibilité des juges de paix, & de leurs aſſeſſeurs ; des juges de diſtrict & de commerce, & de leurs ſuppléans, & nous propoſons de rendre cette diſpoſition définitive. Nous ſommes ici parfaitement d'accord avec les principes ; car juſqu'à l'époque où l'élection des juges eſt déclarée valable, il ne s'agit que de l'exécution d'une loi, relative aux aſſemblées primaires, aux aſſemblées électorales, ou à des conditions d'éligibilité, qui ne ſe trouvent ni dans l'ordre judiciaire, ni dans l'ordre légiſlatif. Quant aux conteſtations relatives au procureur-général ſyndic, & aux membres d'une adminiſtration de département ; elles ne peuvent être jugées par le corps qu'elles intéreſſent, & nous les renvoyons au directoire de département, dont le chef-lieu ſera le plus voiſin.

Ces détails doivent ſuffire, & je paſſe à la *détermination des pouvoirs néceſſaires pour contenir, dans les bornes de la loi, les municipalités & les adminiſtrations de diſtrict.*

Des pouvoirs néceſſaires pour contenir les municipalités & les adminiſtrations de diſtrict.

Le principe du mode qu'il faut employer se trouve dans le décret du 22 décembre 1789, dans des décrets particuliers, & dans l'inſtruction du mois d'août 1790. Mais les obſervations que j'ai faites plus haut, s'appliquent également ici : quelques-unes de ces diſpoſitions ſont proviſoires, & en les réuniſſant, on eſt loin d'avoir pourvu à tout. Pluſieurs des municipalités & des adminiſtrations de diſtrict, ont excédé les bornes de leurs pouvoirs. Quelquefois ſous de frivoles prétextes, elles ont oppoſé une réſiſtance à l'autorité ſupérieure bien connue. Vous avez, Meſſieurs, rendu des décrets qui les ont averties, & dans le moment actuel, la ſubordination n'eſt troublée qu'en un petit nombre d'endroits. Les erreurs paſſées ſont excuſables, parce que vous n'avez pas encore réglé les devoirs d'une manière poſitive ; les erreurs futures le ſeroient encore, malgré le grand dommage qu'elles cauſeroient à la choſe publique, ſi la loi ne déterminoit pas avec préciſion l'étendue du pouvoir que vous avez placé au-deſſus des municipalités & des diſtricts.

Mais avant de régler l'action du pouvoir ſupérieur, il faut établir quelques diſpoſitions fondamentales. Il en eſt une ſur-tout néceſſaire à la réforme d'un abus criant. On a vu des municipalités & des adminiſtrations de diſtrict adreſſer aux municipalités ou diſtricts de leur département, & quelquefois aux municipalités & aux diſtricts de tout le royaume, des délibérations ou des lettres manuſcrites ou imprimées,

qui provoquoient ou fomentoient la réſiſtance à l'exécution des actes émanés des autorités ſupérieures. On les a vu auſſi publier & faire afficher des délibérations contraires à celles du département ou irrèſpectueuſes dans leur contenu. De telles infractions bouleverſeroient les principes du gouvernement repréſentatif que vous avez adoptés & mèneroient directement à l'anarchie. La loi doit donc être formelle; elle doit avoir une juſte meſure de ſévérité, & nous vous propoſons, Meſſieurs, de déclarer que tout corps adminiſtratif ou municipal, qui publiera ou fera parvenir à d'autres adminiſtrations ou municipalités, des délibérations ou lettres provoquant ou fomentant la réſiſtance à l'exécution des actes émanés des autorités ſupérieures, ſera ſuſpendu & en cas de récidive, deſtitué de ſes fonctions; qu'aucun directoire ou conſeil de diſtrict, ni aucune municipalité, ne pourront ſous la même peine, publier, faire afficher, ou perſiſter à faire exécuter une délibération contraire à celle du département ou du diſtrict, ou manquant au reſpect dû à l'adminiſtration ſupérieure.

Le décret du 22 décembre 1789 l'a ſtatué expreſſément, & de manière à ne laiſſer aucune équivoque. « Les conſeils de diſtrict ne pour-
» ront s'occuper que de préparer les deman-
» des à faire, & les matières à ſoumettre à l'ad-
» miniſtration du département pour l'intérêt
» du diſtrict, de diſpoſer les moyens d'exécu-

» tion, & de recevoir les comptes de la ges-
» tion de leurs directoires ».

» Les directoires de district seront chargés
» de l'exécution, dans le ressort de leur district,
» sous la direction & l'autorité de l'adminis-
» tration du département & de son directoire,
» & ils ne pourront faire exécuter aucuns ar-
» rêtés du conseil de district, en matière d'ad-
» ministration générale, s'ils n'ont été approu-
» vés par l'administration du département ».

Enfin après avoir réduit à des points généraux, tous les détails de l'administration, l'article trois de la section troisième ajoute « les » administrations de district ne participeront » à toutes ces fonctions dans le ressort de cha- » que district, que sous l'autorité interposée » des administrations de département.

Toutefois, outre les ordres relatifs à l'exécution, assez souvent les directoires de district en ont donné d'autres sans aucune autorisation. Il faut arrêter cette invasion, laisser aux districts ce qu'ils feront bien, leur interdire par des dispositions absolues, & réprimer par des peines les actes irréguliers qui anéantiroient la hiérarchie des fonctionnaires publics. Des décrets particuliers leur ayant délégué des pouvoirs immédiats qui tiennent à l'aliénation des propriétés nationales & à d'autres objets passagers, dont j'ai parlé plus haut, il convient de maintenir provisoirement cet ordre de choses, & de se ménager des avantages pareils, pour quelques circonstances de l'avenir.

Les moyens de retenir les municipalités & les adminiſtrations de diſtrict dans les bornes de leurs pouvoirs, ſe réduiſent à quatre. Envoyer des commiſſaires chargés ſoit de recueillir les informations néceſſaires au département, ſoit de rétablir l'ordre à l'aide de la perſuaſion & de la loi; annuller ſans éclat les actes irréguliers : ſi ces moyens ne ſuffiſent pas, appeler ſoit le procureur-ſyndic, ſoit un ou pluſieurs membres du directoire de diſtrict, & publier la défenſe de mettre à exécution les actes déclarés nuls. Enfin, dans les circonſtances très-graves où l'intérêt général demande une répreſſion ſubite & abſolue, ſuſpendre ceux auxquels on ne pourroit ſans péril, laiſſer l'uſage de leurs fonctions. Ces quatre moyens ſont analogues à l'eſprit & au caractère d'un peuple libre : nous les propoſons, mais avec des ménagemens qui en aſſureront l'effet.

Le premier moyen n'exige pas de développement. Je me contenterai de dire que les directoires de département ne pouvant obtenir les renſeignemens ou informations néceſſaires à l'adminiſtration, ne ſeroient autoriſés à envoyer des commiſſaires qu'après deux avertiſſemens ſucceſſifs.

Quant au ſecond, qui ſe confond avec une partie du troiſième, vous avez déja délégué aux adminiſtrations de département le pouvoir d'annuller en certaines occaſions, les actes des municipalités, qui ſeroient contraires aux lois, ou compromettroient la ſureté & la tranquillité

publique. A l'égard des administrations de district qui se trouveroient dans le même cas, vous avez décrété le principe ; mais l'expérience prouve qu'il faut des dispositions plus détaillées, qu'il faut même par une disposition nouvelle, renforcer l'autorité des départemens sur les districts.

Pour les grandes nations, pour la France telle que vous l'avez constituée, il n'est qu'une bonne méthode de donner à l'administration l'activité qui lui est absolument nécessaire ; c'est de placer les uns au-dessus des autres, des pouvoirs qui contiennent tout ce qui est au-dessous d'eux dans la hiérarchie des fonctionnaires, en présentant toujours pour dernier terme, le chef de l'administration générale, qui est le premier des fonctionnaires publics, & les représentans de la nation surveillans suprêmes de l'exécution des lois & chargés de tout ce qui concerne leur interprétation ; mais ce dernier terme est éloigné, & si les circonstances sont urgentes, le moindre délai est un péril.

Vous observerez, Messieurs, qu'en autorisant formellement les directoires de département à déclarer nuls les actes irréguliers des districts, d'abord sans éclat, & ensuite à faire publier la déclaration de nullité, & la défense de mettre ces actes à exécution, vous ne déléguerez pas un nouveau pouvoir, & qu'à proprement parler, il ne s'agit pas ici de cassation ou d'annulation : la loi du 22 décembre 1789,

a elle-même anéanti tous ces actes, puiſque d'une part, les directoires de diſtrict ne ſont chargés que de l'exécution, & de l'autre, qu'aucun arrêté d'un conſeil de diſtrict ne peut être exécuté par eux, s'il n'a été approuvé par l'adminiſtration du département, & qu'enfin les fonctions des conſeils de diſtrict ſe bornent *à préparer les demandes à faire, & les matières à ſoumettre à l'adminiſtration du département, pour l'intérêt du diſtrict, de diſpoſer les moyens d'exécution, & de recevoir les comptes de la geſtion de leurs directoires.* Il s'agit ſeulement de déclarer que le département n'a point autoriſé tel acte, qu'ainſi il n'a aucun caractère. Sa nullité réſulte de cette déclaration, qui ne peut être faite que par l'adminiſtration de département. Lorſqu'une défenſe publique de le mettre à exécution, devient néceſſaire, elle eſt de droit. Si le diſtrict a donné de la publicité à ſes actes irréguliers; s'il en a réclamé l'exécution, il faut bien les annuller en forme. Cette néceſſité ſera développée plus en détail par la ſuite; mais je dois ajouter ici que le conſeil ou le directoire de département, peuvent craindre de ſe compromettre, peuvent aimer le repos, plus que leurs devoirs; que leur zèle peut ſe borner à inſtruire l'adminiſtration ſuprême; & que nous indiquons l'intervention qui aura lieu à leur défaut.

Dans le plan du comité, la déclaration de nullité ſe fera d'abord ſans éclat; ſi la réſiſtance continue, la loi doit ménager un moyen de

plus, avant d'arriver aux remèdes extrêmes, c'eſt-à-dire, à la ſuſpenſion, à la diſſolution du corps & au renvoi à la haute cour nationale, ou au tribunal criminel. Ce moyen paroît ſimple : c'eſt d'appeler les réfractaires devant le directoire du département ; de leur remontrer, qu'en intervertiſſant l'ordre des pouvoirs conſtitutionnels, ils mettent la choſe publique en danger, & prononcer par une délibération qui ſeroit imprimée, la défenſe de mettre à exécution les actes déclarés nuls. Mais comme on doit ſe défier des prétentions des fonctionnaires ſupérieurs, & ſonger que l'amour propre irrité des inférieurs, les rendroit moins diſpoſés à rentrer dans l'ordre, il convient de mettre deux conditions à cet appel : la première qu'il n'aura lieu qu'après avoir employé la voie de la perſuaſion ; la ſeconde, qu'on ne ſe ſervira point de l'expreſſion *de mander à la barre.*

En ſuppoſant de la part d'un directoire de diſtrict, ou de quelques-uns de ſes membres, une rebellion perſévérante à la loi, après la déclaration de nullité, la défenſe imprimée de mettre à exécution, après l'appel, devant le directoire de département, en d'autres cas très-graves qui compromettroient la puiſſance publique, & la tranquillité générale, la ſuſpenſion eſt indiſpenſable. Ici ſe préſentent deux queſtions : la ſuſpenſion entraînera-t-elle toujours le renvoi à la haute cour nationale, ou au tribunal criminel, & par qui ſera-t-elle prononcée ? La première tenant à

la nature des peines qu'on peut prononcer contre les fonctionnaires publics en corps, ou les fonctionnaires publics individuels, sera résolue dans le code pénal, & nous nous contenterons d'indiquer le principe : la seconde dépend du mode que vous adopterez pour contenir dans les bornes de leurs pouvoirs, les administrations de département elles-mêmes, & c'est ce mode qui nous reste à examiner.

De la détermination des pouvoirs qui doivent contenir les administrations de département.

Le rapport sur l'organisation du ministère vous a déja présenté, Messieurs, le tableau des écarts de quelques directoires de département & l'indispensable nécessité de prévenir ces abus; le comité a de plus exposé en détail, les raisons qui prescrivent de rallier les diverses parties de l'administration à un seul point, de les mettre sous le joug d'une loi précise dans ses dispositions, & de les y retenir par l'action d'un moteur unique. Sans doute les instructions, les avertissemens & les explications, donnés par des ministres responsables; l'action paternelle d'un gouvernement libre, réunie à l'action plus puissante encore de l'opinion, & des lumières publiques, suffiront presque toujours pour réprimer les écarts. Mais les législateurs doivent songer que toute espèce de pouvoir corrompt plus ou moins les hommes; & que le zèle même du bien entraîne souvent à des usurpations. Ils doivent songer encore aux momens de trouble, à ces époques où des fonctionnaires publics égarés ou séduits, ne veulent plus, dans l'accès des passions qui les agitent, écouter la voix

de la raiſon. Alors l'autorité ſouveraine environnée de toute la force publique doit paroître. L'expérience vient à l'appui de la théorie, & c'eſt pour vous un avantage de votre longue carrière. Quelles que ſoient les meſures de répreſſion que vous adopterez, vous avez à craindre que les dépoſitaires de ce pouvoir ne montrent par intervalle, du relâchement & de la molleſſe. C'eſt un motif de plus de renforcer la loi. Il eſt donc évident que vous devez placer dans l'organiſation des corps adminiſtratifs, un contrepoids aſſez fort pour les retenir. Il faut donc que les adminiſtrateurs ſachent nettement en quelles occaſions leurs actes délibérés ſans pouvoirs ſeront annullés; dans quels cas ils ſeront ſuſpendus de leurs fonctions; à quelle période d'égarement leur corps ſera diſſous; & comment ſe fera devant la haute cour nationale, ou les tribunaux criminels, la pourſuite des individus?

La quatrième queſtion étrangère à cette partie de travail, ſera traitée ailleurs; nous dirons quelques mots ſur la troiſième qui ſemble y tenir d'aſſez près: les deux premières ne peuvent en être ſéparées. Voyons donc par qui ſeront annullés les actes d'une adminiſtration de département contraires aux lois? Et lorſque l'intérêt général demandera la ſuſpenſion des adminiſtrateurs, par qui elle ſera prononcée? Ces deux queſtions fondamentales une fois réſolues, on ſe réunira aiſément au même avis.

La première se trouve décidée par vos précédens décrets. Celui du 22 décembre 1789 ne se contente pas de placer les départemens sous l'autorité du roi, dans les détails de l'administration économique ; l'article 5 de la section troisième, est ainsi conçu:

« Les délibérations des assemblées administratives de département, sur tous les objets » qui intéresseront le régime de l'administration » générale du royaume, ou sur des entreprises » nouvelles & des travaux extraordinaires, ne » pourront être exécutées qu'après avoir reçu » l'approbation du roi. »

Puisque les actes des administrations de département sur tous les objets qui intéressent le régime de l'administration générale du royaume n'ont aucun caractère légal, s'ils ne sont revêtus de l'approbation du roi; il ne s'agit pas précisément de les annuller, mais de déclarer que le roi ne les a pas approuvés. Or, lui seul peut faire cette déclaration, & il ne peut plus y avoir de doute.

Il n'y a donc une apparence de difficulté qu'à l'égard du directoire. Si un directoire met à exécution un arrêté qui n'est pas autorisé par le roi; s'il se permet des actes hors de ses pouvoirs, il est clair que c'est encore au roi à le réprimer: c'est la suite naturelle de vos décrets, & il ne s'agit que de le dire expressément. Cependant il faut annuller dans les formes ces actes irréguliers; car dans l'hypothèse que nous examinons, le corps administratif ayant pro-

mulgué & expédié ſa prétendue délibération, quoique de nul effet en elle-même, la promulgation, l'envoi & l'ordre d'exécuter, tromperoient les inférieurs & les ſubordonnés, s'ils n'étoient avertis par l'autorité ſupérieure.

Quand le décret du 22 Décembre ne ſeroit pas rendu, on ne pourroit employer que ce moyen.

En effet, il n'y auroit que trois autres expédiens : vous ſeriez réduits à déléguer le pouvoir d'annuller, ſoit au tribunal de caſſation, ſoit à une eſpèce de cour formée de quelques-uns des membres envoyés par la moitié des départemens, ſoit au corps légiſlatif. Le premier & le ſecond ſyſtême confondroient les pouvoirs; la choſe publique ſouffriroit de la lenteur des opérations, & vous renonceriez à la reſponſabilité. Le troiſième dénatureroit le caractère du corps légiſlatif : il faudroit que la légiſlature fût toujours aſſemblée, & au lieu de faire de bonnes lois, elle rendroit de mauvaiſes déciſions.

Le ſyſtême que vous avez adopté, offre au contraire des avantages ſans nombre. Si le roi approuve les délibérations d'un département contraires aux lois, ſon miniſtre eſt reſponſable; ſi les corps adminiſtratifs ſe permettent des actes irréguliers ſans l'aveu du chef ſuprême de l'adminiſtration, ces actes ſont annullés par le roi & toujours ſous la reſponſabilité du miniſtre. Ainſi, dans tous les cas, les droits du peuple ſont en ſureté, & aucune combinaiſon

n'eſt

n'eſt plus propre à maintenir la bonté du ſervice, & à donner à l'adminiſtration générale l'activité dont elle a beſoin.

Nous voici arrivés au ſeul point qui ne ſoit pas encore réſolu; je veux dire la ſuſpenſion des corps adminiſtratifs.

Les membres des corps adminiſtratifs ſont nommés par les départemens & les diſtricts pour ſervir à l'adminiſtration générale du royaume; ils ſe trouvent réduits à la pure exécution des lois. Vous avez déja pris diverſes précautions pour qu'ils ne puiſſent ſortir du cercle de leurs fonctions, & il eſt convenable d'en ajouter de nouvelles. Une conſtitution libre ne pouvoit abandonner au pouvoir exécutif le choix de ces agens; il auroit eu des moyens de ſéduire & de corrompre, & l'ambition l'auroit entraîné lui-même au delà des bornes qui lui ſont aſſignées. D'ailleurs, lorſque le peuple ne délègue pas au loin le pouvoir de conduire ſes affaires immédiates, lorſqu'il le retient près de lui & ſous ſes yeux, l'adminiſtration inſpire plus de confiance, le choix des adminiſtrateurs eſt meilleur. Ces magiſtratures populaires qu'on exerce un moment pour rentrer dans la claſſe des citoyens, auxquelles on peut arriver avec de la bonne conduite & de l'intelligence, répandent l'eſprit public, & produiſent l'ineſtimable avantage d'éclairer tout le monde. C'eſt enfin le meilleur moyen d'aſſurer l'intégrité des fonctionnaires publics. Mais il eſt difficile de tenir toutes ces têtes ſous le joug de la loi; il eſt

difficile de faire marcher enſemble, ſur tous les points du royaume, un ſi grand nombre d'adminiſtrateurs. C'eſt un laborieux travail, que celui de combiner le dernier terme de la délégation & de l'exercice des pouvoirs de l'adminiſtration générale, d'aſſurer l'action du pouvoir exécutif qui n'a que des agens nommés par le peuple, & de maintenir ſur les uns & les autres la puiſſance du corps légiſlatif & de la loi.

Les conſtitutions repréſentatives dans un vaſte pays ſont voiſines d'un écueil dangereux. Ceux qui les forment ne doivent jamais le perdre de vue. Elles tendent à rompre l'unité nationale, & mille obſtacles renaiſſans tous les jours, combattent l'uniformité & la force de l'exécution des lois. La néceſſité d'un moteur puiſſant qui arrête complétement les écarts eſt évidente. Il ſeroit monſtrueux de voir 83 adminiſtrations de département, & 547 adminiſtrations de diſtrict, qui ne pourroient être ni arrêtées ni ſuſpendues promptement lorſqu'elles perſiſteroient dans leur rebellion à la loi. La néceſſité de leur anéantiſſement, lorſque la gravité des réſiſtances s'accroît, n'eſt pas moins évidente : la queſtion ſe diviſant ici, il convient d'autant plus d'examiner d'abord ce qui regarde la ſuſpenſion d'un corps adminiſtratif que la diſſolution tient à d'autres rapports, qu'on peut diviſer ces pouvoirs, qu'il eſt bon en ſoi & conforme à tout ce que vous avez fait, de les ſéparer afin de les balancer & de les contenir réciproquement.

Je vais donc examiner ſéparément ce qui regarde la ſuſpenſion d'un corps adminiſtratif, & je parlerai enſuite de ce qui regarde ſa diſſolution.

Pour arrêter d'une manière abſolue des corps adminiſtratifs rebelles à la loi, vous n'avez à choiſir qu'entre deux expédiens. Il faut placer ce moyen de répreſſion dans le corps légiſlatif, ou remettant la loi toute entière au pouvoir exécutif, l'armer avec les précautions convenables de la force néceſſaire pour la maintenir: c'eſt là ſeulement que vous trouverez l'action impoſante & rapide qui eſt indiſpenſable.

Le droit d'anéantir l'effet des actes contraires aux lois que pourroient ſe permettre les corps adminiſtratifs appartient au roi. Nous l'avons prouvé par vos décrets, par les principes & par l'intérêt général.

La queſtion ſe réduit donc à ce point: ſi la déclaration de nullité d'un acte de l'adminiſtration de département, ſi la défenſe publique de le mettre à exécution, ne ſuffit pas, le roi, lorſque les circonſtances ſeront urgentes, pourra-t-il ſuſpendre un corps adminiſtratif, en état de rebellion perſévérante à la loi? & quelles ſeront les bornes de ce pouvoir?

D'abord le droit de déclarer nuls, la défenſe de mettre à exécution les actes d'un corps adminiſtratif, contraires à la loi, ne ſeroient d'aucune utilité, ſeroient même illuſoires, ſi le Roi ne pouvoit aſſurer l'effet de ſa déclaration & de ſa défenſe. Enſuite la correſpondance habituelle,

les avis, les inſtructions, & les ordres de chaque jour, appartiennent inconteſtablement au pouvoir exécutif. Le roi eſt chargé de l'exécution pleine & entière de la loi, ſes miniſtres en répondent; il faut donc qu'il puiſſe arrêter pour un moment des agens rebelles à cette exécution. Ce qui vient de ſe paſſer dans le département du Bas-Rhin levera tous les doutes. Suppoſons que les repréſentans de la nation n'aient pas été raſſemblés, & que, dans un moment ſi dangereux, le miniſtre, ſous les ordres du roi, n'ait pas eu le droit de ſuſpendre ces adminiſtrateurs, imaginez, Meſſieurs, les malheurs que la France auroit à redouter. Sans doute les mêmes circonſtances ne reviendront pas: mais d'autres non moins inquiétantes peuvent avoir lieu. Pour que la légiſlature pût exercer le droit de ſuſpendre les corps adminiſtratifs, il faudroit qu'elle fût toujours aſſemblée. Dans ce ſyſtême on dénatureroit ſes fonctions, on confondroit tous les pouvoirs, & en recherchant un petit avantage, qu'on n'obtiendroit point, on perdroit des biens ſans nombre. Enfin on mettroit le corps légiſlatif dans l'impuiſſance de remplir ſes devoirs, & quels devoirs! & avec quels ſoins nous devons ménager à nos ſucceſſeurs le tems de les remplir! Même à l'époque où le code civil ſera terminé, ils auront chaque année à examiner ſi la conſtitution & la liberté publique n'ont point reçu d'atteintes de la part des miniſtres, des tribunaux, des adminiſtrations & des municipalités, à pourvoir aux

dépenſes publiques, à vérifier & arrêter les comptes, à faire les loix que demanderont les circonſtances & la variation des choſes humaines. Lorſqu'on réfléchit aux grands objets qui occuperont chaque légiſlature, aux immenſes occupations que vous lui avez réſervées, à celles que la nature de la conſtitution lui attribuera encore par la ſuite, on eſt fortement convaincu que ce ſeroit un malheur de lui laiſſer un pouvoir dont l'exercice habituel repoſe ſur des détails minutieux. De plus, le ſoin de décider ſi quelques fonctionnaires publics doivent être ſuſpendus de leurs fonctions, n'eſt pas digne d'elle. Elle s'en acquitteroit très-mal, ne pouvant bien examiner une affaire de détail, on la tromperoit ſouvent, & elle s'égareroit elle-même.

Mais ſi le corps légiſlatif, par ſa compoſition, par le nombre de ſes membres, par la nature de ſes fonctions, ne peut ni ſuivre journellement la correſpondance & les actes des corps adminiſtratifs, ni les diriger habituellement par des inſtructions, ni examiner toutes les infractions de détail, pour les déclarer nulles; ſi ne devant pas toujours être aſſemblé, il ſe trouve dans l'impoſſibilité de ſuſpendre les corps adminiſtratifs, lorſque la ſureté & la tranquillité publique ne permettent aucun délai; ſi durant ſa ſeſſion il ne peut, ſans abandonner des devoirs plus importans, étudier & diſcuter à fond toutes les circonſtances d'un délit d'adminiſtration, il eſt une haute fonction qu'il remplira

bien; c'eſt lorſqu'après la déclaration de nullité des actes d'une adminiſtration de département ou de district, après une ſuſpenſion, il s'agira de juger l'exercice du pouvoir qui aura donné la déclaration ou prononcé la ſuſpenſion. Si le corps a violé toutes les règles, s'il perſiſte dans ſa rebellion à la loi, il doit être puni gravement. Mais, Meſſieurs, on ne peut, contre les corps, prononcer d'autre peine que la diſſolution. C'eſt à la légiſlature que ce pouvoir doit appartenir: il ne peut même, d'après la ſéparation des pouvoirs que vous avez établie, convenir qu'à elle; car il n'eſt pas dans l'ordre judiciaire, & il ſeroit dangereux de l'attribuer au pouvoir exécutif. La diſſolution des corps adminiſtratifs aura alors le caractère impoſant qu'elle doit avoir; la peine du corps réfractaire aura de plus toute la gravité dont elle eſt ſuſceptible; car lorſqu'il s'agit d'un corps, on ne peut connoître les vrais coupables. Tout moyen pour s'en aſſurer eſt vicieux en lui-même, il bleſſe la liberté des ſuffrages, viole le reſpect dû à la liberté des opinions, & demande des précautions qui préſentent des inconvéniens de toute eſpèce. Les individus ſeuls peuvent être renvoyés à la haute cour nationale ou aux tribunaux criminels de département.

Dans le projet de décret, le roi ayant arrêté les corps rebelles par ſa déclaration de nullité, par ſa ſuſpenſion, en réfère au corps légiſlatif, qui prononce non-ſeulement ſur les corps prévenus d'un délit, mais ſur les agens du roi, qui ſont intervenus au nom de la loi.

Il nous ſemble que ce ſyſtême offre cette heureuſe intervention de l'autorité royale & du corps légiſlatif, qui eſt la baſe de vos décrets les plus importans; qu'il balance les autorités, qu'il aſſure les droits des citoyens, & qu'aucune autre ne ſeroit plus favorable à la liberté. Après la déclaration de nullité des actes d'un département, contraires aux loix; après la défenſe de les mettre à exécution, après l'acte de ſuſpenſion finiſſent les pouvoirs du roi. L'autorité ſouveraine de la nation paroît alors dans toute ſon énergie; le peuple ne pouvant exercer cette autorité par lui-même, elle est exercée par ſes repréſentans. La ſuſpenſion ayant été juſtement prononcée, & la gravité du délit étant bien reconnue, ils foudroient le corps en état de rebellion, & terminent le débat. Si la ſuſpenſion eſt un attentat contre les loix, ils font pourſuivre le miniſtre qui l'a provoqué ou exécuté.

Le Comité expoſera d'autres motifs encore de cette combinaiſon qui lui paroît juſte; vos lumières pourront la modifier; mais il eſt difficile d'en imaginer une autre qui puiſſe ſubir l'épreuve de la diſcuſſion. En effet maintenant que toutes nos inſtitutions ſont formées, qu'une ſeule & même loi conſtitutionnelle gouverne toutes les parties de l'empire, que de l'émanation de l'autorité ſouveraine, il ne reſte que deux centres de pouvoir délégué, l'autorité royale, & l'Aſſemblée des repréſentans de la nation: c'eſt là qu'il faut placer une force proportionnée à l'action né-

ceſſaire à un grand royaume dont toutes les parties doivent avoir le même mouvement. C'eſt la clef de la voûte, ſans laquelle; nous devons le dire nettement, l'édifice s'écrouleroit.

Après le développement des principes & des baſes du projet de décret, les détails ne demandent aucune explication. On y trouvera des précautions très-multipliées. Nous avons pris les déſordres à leur naiſſance, nous en avons ſuivi le cours juſqu'aux derniers excès. Les contrepoids ſe renforcent juſqu'à ce qu'enfin leur action ne ſuffiſant plus, l'anéantiſſement du corps eſt prononcé par les repréſentans de la nation qui renvoient à la haute cour nationale ou aux tribunaux criminels de département les individus dont les délits peuvent ſe conſtater.

PROJET DE DÉCRET.

ARTICLE PREMIER.

LES actes des directoires, ou conseils de district, ou de département, ne pourront être intitulés, *ni décrets, ni ordonnances, ni réglemens, ni proclamations*. Ils porteront le nom de *délibérations*, lorsqu'ils statueront sur les matières générales, & celui *d'arrêtés*, lorsqu'ils prononceront sur des affaires particulières.

II.

Chaque délibération ou arrêté sera signé par tous les membres présens, quelle que puisse avoir été leur opinion. L'expédition en sera faite sous la signature du président & du secrétaire-greffier.

III.

Les conseils de département ou de district, après avoir procédé à l'élection du directoire, nommeront les premiers, quatre membres, les seconds, deux membres du conseil, lesquels remplaceront au directoire, ceux dont les places deviendroient vacantes par mort, démission ou autrement.

IV.

Les membres des conseils de district, ou de département, dont les places deviendront vacantes par mort, démission ou autrement, ne seront remplacés qu'à l'époque des élections ordinaires.

V.

Le président d'une administration de district ou de département, aura voix délibérative au directoire; il ne présidera point l'assemblée du conseil, lors de la reddition des comptes.

VI.

Les membres des administrations de département ou de district, pourront être continués par une nouvelle élection; mais ensuite, ils ne pourront être réélus, qu'après un intervalle de deux années.

VII.

Si la place de procureur-général-syndic, ou de procureut-syndic, devient vacante par mort, ou démission, le directoire de département ou de district, nommera dans son sein un commissaire qui fera les fonctions de procureur-général-syndic, ou de procureur-syndic, jusqu'à l'époque du rassemblement des électeurs.

VIII.

Tout corps administratif ou municipal, qui

publiera ou fera parvenir à d'autres adminiſtrations ou municipalités, des délibérations ou lettres provoquant ou fomentant la réſiſtance à l'exécution des délibérations, ou ordres émanés des autorités ſupérieures, ſera ſuſpendu, & en cas de récidive, deſtitué de ſes fonctions.

IX.

Aucun directoire ou conſeil de diſtrict, ni aucune municipalité, ne pourront, ſous la même peine, publier, faire afficher, ou perſiſter à faire exécuter une délibération contraire à celle du département ou du diſtrict, ou manquant au reſpect dû à l'adminiſtration ſupérieure.

X.

Le mandement de faire *exécuter*, qui ſe trouve à la fin des lois, n'aura, à l'égard des municipalités & des corps adminiſtratifs, en ce qui concerne les objets relatifs à la guerre & à la marine, que l'effet d'aſſurer l'exécution de la loi, lorſqu'ils en ſeront requis, dans les formes preſcrites par la conſtitution; & dans aucun cas, les corps adminiſtratifs & les municipalités ne pourront contrarier, ſuſpendre, gêner ni s'immiſcer en rien de ce qui regarde l'exécution des ordres donnés par le pouvoir exécutif touchant l'adminiſtration, la diſcipline, la diſpoſition & le mouvement de l'armée de terre, de l'armée navale & de toutes leurs dépendances.

X I.

Les conseils de district seront tenus d'adresser chaque année, au directoire de département, le procès-verbal de leur session, & ce, huit jours avant l'ouverture de la session du conseil de département.

X I I.

Indépendamment de la correspondance habituelle avec les directoires de département, les directoires de district seront tenus d'envoyer tous les mois, au département, un tableau raisonné des progrès de l'exécution des diverses parties confiées à leurs soins.

X I I I.

Les actions relatives aux domaines nationaux ou propriétés publiques, ne pourront être intentées ou soutenues par un directoire de district, qu'avec l'autorisation du directoire de département.

X I V.

Ces actions seront intentées ou soutenues au nom du procureur-général-syndic du département, & à la diligence du procureur-syndic du district de la situation des biens.

X V.

L'action relative aux domaines nationaux, dont le roi a la jouissance, sera intentée ou

ſoutenue par l'intendant de la liſte civile, ou par celui que déſignera le roi, mais à la charge de notifier l'action, tant au directoire de département qu'à celui de diſtrict du lieu des domaines.

XVI.

Les conſeils de département ne pourront ni retarder, ni avancer l'époque de leur raſſemblement, à moins que, d'après des circonſtances impérieuſes, les directoires n'en aient obtenu la permiſſion du roi. Dans le cas où l'époque de leur raſſemblement ſeroit avancée, les directoires de département le notifieroient aux directoires de diſtrict, afin que l'intervalle preſcrit entre la tenue des conſeils de diſtrict & celle de département ſoit toujours obſervé.

XVII.

Les conſeils de département ne pourront ni diſcontinuer leurs ſéances, ni s'ajourner qu'aux époques fixées par la loi, à moins que les circonſtances n'aient déterminé le roi à autoriſer cette diſcontinuation ou cet ajournement.

XVIII.

Les conſeils de département ſeront tenus d'adreſſer chaque année au roi, le procès-verbal de leur ſeſſion, & ce dans la quinzaine après la clôture.

XIX.

Le conseil ou le directoire du département prononcera sur les contestations qui pourront s'élever à la suite, tant des assemblées des communes par communauté entière, ou par section, que des assemblées primaires en ce qui concerne,

1°. La régularité de la convocation & formation de ces assemblées.

2°. L'exclusion qu'on auroit pu prononcer contre des citoyens actifs, ou l'admission qu'on auroit pu faire de citoyens non actifs.

3°. Le choix de sujets inéligibles.

4°. La violation des lois relatives, soit à la tenue des assemblées, soit à la forme des élections. Pour l'exécution du présent article, les conseils & directoires de départemens se conformeront aux principes posés dans l'instruction décrétée par l'Assemblée nationale le 12 août 1790, & sanctionnée par le roi le 20 du même mois.

Au surplus, les opérations d'aucune assemblée duement convoquée pour une élection, ne pourront être attaquées sous prétexte de l'absence d'un nombre quelconque de citoyens actifs; ou s'il s'agit d'une assemblée primaire, sous le prétexte de l'absence de la totalité des citoyens d'une ou plusieurs communautés.

XX.

Dans le cas où des troubles survenus, soit

dans les assemblées de communes par communautés entières ou par sections, soit dans les assemblées primaires, auroient empêché d'en terminer les opérations, ou donneroient lieu à en prononcer la nullité ; le conseil, ou le directoire du département pourra, sur l'avis du directoire de district, convoquer une nouvelle assemblée, y envoyer, au besoin, des commissaires pour maintenir l'ordre ; & à l'égard des assemblées primaires, déterminer le lieu où il paroîtra convenable de les convoquer, pourvu que ce soit dans le même canton.

XXI.

Si des troubles s'élevoient, soit dans les assemblées municipales, soit dans le conseil général d'une commune ; le conseil ou le directoire du département, sur l'avis du directoire de district, pourra pareillement nommer des commissaires chargés d'y rétablir l'ordre.

XXII.

Les conseils ou directoires de département, après avoir pris l'avis des directoires de district, prononceront sur les contestations qui pourroient s'élever, tant sur la forme & la régularité des élections, que sur les conditions d'éligibilité des officiers municipaux, notables & autres fonctionnaires attachés aux municipalités, du procureur-syndic, & des membres de l'administration de district, des juges de paix & de

leurs aſſeſſeurs, des juges des tribunaux de diſtrict, de ceux des tribunaux de commerce & de leurs ſuppléans.

XXIII.

Les conteſtations qui pourroient s'élever, tant ſur la régularité de l'élection, que ſur les conditions d'éligibilité d'un procureur-général ſyndic, ou des membres de l'adminiſtration d'un département, ſeront jugées par le conſeil, &, en ſon abſence, par le directoire du département dont le chef-lieu ſera le plus voiſin.

XXIV.

Si les directoires de département ne peuvent, malgré deux avertiſſemens ſucceſſifs, obtenir des municipalités ou directoires de diſtrict les renſeignemens ou informations néceſſaires à l'adminiſtration, ils ſont autoriſés à nommer deux commiſſaires, qui ſe tranſporteront, aux frais des officiers municipaux, ou des membres des directoires de diſtrict, pour recueillir ces renſeignemens ou informations.

XXV.

Indépendamment de la correſpondance habituelle que les directoires de département ſeront obligés d'entretenir avec le miniſtre de l'intérieur, ils lui feront parvenir tous les mois un tableau raiſonné des affaires du département, & des progrès de l'exécution des diverſes parties confiées à leurs ſoins.

XXVI.

XXVI.

Les conseils ou directoires de département seront tenus d'exécuter & faire exécuter sans délai les ordres d'administration émanés du roi, en qualité de chef suprême de l'administration générale, & contresignés par le ministre de l'intérieur.

XXVII.

Si le procureur-syndic requiert, ou si le directoire d'un district prend des délibérations contraires, soit aux lois, soit aux délibérations de l'administration du département, soit aux ordres qui leur auroient été donnés ou transmis par le directoire du département, celui-ci déclarera ces actes nuls, & en instruira le directoire de district.

XXVIII.

Si le directoire, ou le procureur-syndic d'un district, mettoient à exécution une délibération du conseil général de district, sur laquelle le conseil général du département auroit notifié sa désapprobation, ou même refusé son approbation, comme aussi, dans tous les cas où ils se permettroient une résistance persévérante à l'exécution, soit des lois, soit des délibérations de l'administration du département, soit des ordres qui leur auroient été donnés ou transmis par le directoire du département; celui-ci, pourroit, sans se servir de l'expression de *mander*

à la barre, appeler devant lui le procureur-syndic, même un ou plusieurs membres du directoire de district, leur remontrer qu'en intervertissant l'ordre des pouvoirs constitutionnels, ils mettent la chose publique en danger, & prononcer par une délibération qui sera imprimée, la défense de mettre à exécution les actes déclarés nuls.

XXIX.

Si le directoire du département n'a pas annullé les actes mentionnés en l'article XXVII, le roi pourra les annuller par une proclamation, sous la responsabilité de son ministre.

XXX.

Dans le cas où, soit après la déclaration de nullité prononcée par le roi, soit après la défense de mettre à exécution prononcée par le département, ainsi qu'il est dit en l'article XXVIII, le directoire, ou le procureur-syndic d'un district, persisteroit dans son insubordination, le roi pourroit suspendre individuellement ou collectivement, comme il sera expliqué par la suite, les membres du directoire, ainsi que le procureur-syndic du district.

XXXI.

Toutefois, si les circonstances sont urgentes, le directoire, ou le conseil du département, pourra, sous sa responsabilité, sus-

pendre de leurs fonctions le procureur-syndic qui auroit requis, ou les administrateurs de district qui auroient pris des délibérations capables de compromettre la sureté ou la tranquillité publiques, mais à la charge d'en instruire aussitôt le pouvoir exécutif, lequel lèvera, ou laissera subsister cette suspension.

XXXII.

Si la suspension n'a été prononcée que contre deux membres du directoire de district, ils seront remplacés par les deux suppléans. Si le nombre des membres suspendus excède celui de deux, le directoire de département nommera parmi les membres du conseil de district, des commissaires, en nombre suffisant, pour compléter le directoire.

XXXIII.

Pour remplacer un procureur-syndic suspendu de ses fonctions, le directoire du département nommera un commissaire pris parmi les membres de l'administration de district, ou, au besoin, parmi ceux du conseil de département.

XXXIV.

Si un directoire de département met à exécution une délibération du conseil de département, auquel le roi auroit refusé son approbation, ou prend, de toute autre manière, des délibérations ou arrêtés contraires, soit

aux règles établies pour la conſtitution des corps adminiſtratifs, ſoit aux ordres donnés par le roi, en matière d'adminiſtration, ſous le contre-ſeing du miniſtre, qui en eſt reſponſable, le roi, pourra, ſous la reſponſabilité de ſon miniſtre, annuller ces actes par une proclamation, & défendre de les mettre à exécution.

XXXV.

Si une adminiſtration de département prenoit, dans des circonſtances urgentes, des délibérations ou arrêtés capables de compromettre la ſureté & la tranquillité publiques, comme auſſi, dans le cas où, après une déclaration de nullité prononcée par le roi, & les ordres donnés par lui en matière d'adminiſtration, ſoit le conſeil général, ſoit le directoire, ſoit le procureur-général ſyndic, perſiſteroient dans leur inſubordination, le roi, ſous la reſponſabilité de ſon miniſtre, pourroit ſuſpendre les auteurs du délit individuellement ou collectivement, & les faire remplacer proviſoirement par des commiſſaires, qu'il nommeroit, ſans préjudice du remplacement déterminé par l'article III, lorſqu'il pourra avoir lieu.

XXXVI.

La ſuſpenſion mentionnée au précédent article, ainſi qu'en l'article XXX, pourra être prononcée, ſoit contre le corps entier du conſeil ou du directoire, à raiſon des délibérations

ou arrêtés qu'il aura pris, quel que soit le nombre des membres qui auront concouru à les former, soit contre un ou plusieurs membres, pour les actes qui leur seront personnels, hors la délibération.

XXXVII.

Dans tous les cas où une suspension sera prononcée, soit par le directoire de département, soit par le pouvoir exécutif, le roi en instruira sur-le-champ la législature, si elle est assemblée, & dès les premiers jours de sa session si elle est en vacances.

XXXVIII.

Sur cette notification, le corps législatif pourra, ou lever la suspension, ou dissoudre le corps administratif, même statuer, à l'égard de quelques-uns de ses membres, qu'il y a lieu à accusation; &, dans ce dernier cas, les renvoyer pour être jugés, soit à la haute-cour nationale, soit aux tribunaux criminels de département.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.